

## Nodos Cualitativos - Cuantitativos

**Ana María Correa López**

Kua Consultores

[amcorrea2010@gmail.com](mailto:amcorrea2010@gmail.com)

**Adela Cerón Manríquez**

Cerón y Orellana Limitada

[adelaceronm@ceor.cl](mailto:adelaceronm@ceor.cl)

### Resumen

*El trabajo pretende aportar a la discusión en torno a la utilización de metodologías cuantitativas y cualitativas en los procesos de evaluación de programas y políticas públicas, detectando los posibles vínculos entre ellas. Se analizan los tipos de relación posibles y los diversos espacios de colaboración entre ambas metodologías, los cuales están muy relacionados con la incorporación o no incorporación de dos actores relevantes a la hora de evaluar: los usuarios/beneficiarios y los gestores/ejecutores. Se postula la relevancia de incorporar a ambos grupos en todo el proceso evaluativo, desde su formulación, lo que enriquecería considerablemente los resultados. Se analiza la evaluación de un conjunto de programas de perfeccionamiento docente, en el marco de la evaluación de programas de DIPRES, identificando oportunidades de mejora de dicha evaluación si se hubiera utilizado un mix metodológico. Se concluye reafirmando, a la luz del análisis de este caso, la necesaria complementariedad de ambas metodologías para el logro de procesos evaluativos sustantivos y útiles para la accountability, la retroalimentación y el aprendizaje.*

## **Introducción: Primero es el concepto y su sentido, luego está el número...**

*“Del análisis de las metodologías cuantitativas y cualitativas se desprende que ninguna de las dos, por sí sola, permite obtener conclusiones definitivas sobre los resultados del programa. De ahí que sea recomendable combinar ambas metodologías al momento de analizar un programa.” (Ministerio de Hacienda noviembre 2009:19)*

Desde 1997, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES) tiene a su cargo la evaluación de Programas e Instituciones del sector público, distinguiendo las siguientes categorías:

- Evaluación de Programas Gubernamentales, que se orienta al diseño, gestión y resultados de los programas públicos. Su metodología está basada en el llamado “Marco Lógico” del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)<sup>1</sup>.
- Evaluación de Impacto<sup>2</sup>, cuyo objetivo es medir el efecto que generan los programas públicos en sus beneficiarios. Metodológicamente considera dos fases, donde la segunda no puede desarrollarse sin la primera:
- Módulo de impacto: Evalúa la eficacia del programa y los principales aspectos vinculados con la eficiencia y el uso de recursos. La eficiencia, en este caso, es entendida como el logro de los resultados a nivel de producto.
- Evaluación en profundidad: Integra la evaluación de los resultados del programa, incorporando aspectos de eficiencia en el ámbito de la gestión.

El marco metodológico (Ministerio de Hacienda mayo 2009) que DIPRES define como medio de prueba es la aplicación de técnicas estadísticas y, particularmente, econométricas y de inferencia. Junto con señalar los tipos de técnicas posibles de utilizar, la institución establece las tolerancias de errores de muestreo en caso de aplicación de encuestas y, respecto a los aspectos cualitativos, puntualiza lo siguiente<sup>3</sup>:

---

1 Vigentes desde 1997

2 Incorporada en 2001.

3 Resulta ilustrativo que en el documento Notas Técnicas, del total de 44 planas que tiene el texto central sólo dos estén destinadas al aporte de

- La evaluación debe abarcar los aspectos cuantitativos y cualitativos de un programa. “No obstante, los aspectos cualitativos también son susceptibles de mediciones cuantitativas”. (Ministerio de Hacienda noviembre 2009:20)
- “Las herramientas cualitativas son más apropiadas para entender y evaluar los procesos sociales (...) o comportamientos organizacionales”. (Ministerio de Hacienda noviembre 2009:20)
- “Algunas ventajas de las técnicas cualitativas son su flexibilidad y rapidez en la recolección y procesamiento de la información; así como la posibilidad de indagar en interrogantes más complejas que aquellas que responden a un análisis cuantitativo normal (...) Algunas de las principales desventajas de las técnicas cualitativas son la subjetividad envuelta en la recolección de información (...) la imposibilidad de obtener estimaciones de magnitudes de los efectos a partir de ellas y su carencia de representatividad estadística, la cual se traduce en una limitación para generalizar las conclusiones de este tipo de análisis a toda la población beneficiaria”. (Ministerio de Hacienda noviembre 2009:20)

Los siguientes son los mecanismos de integración entre las herramientas cuantitativas y cualitativas propuestas por los documentos metodológicos de DIPRES:

- Incorporación de herramientas cualitativas en:
- El diseño de cuestionarios, para precisar preguntas relevantes.
- Etapa final de evaluación “cuando ciertos resultados del análisis estadístico necesitan ser interpretados o chequeados por el investigador. En este caso, llevar entrevistas focalizadas a los beneficiarios puede aportar importante información interpretativa (Ministerio de Hacienda noviembre 2009:20)
- “Se debe definir la hipótesis de causalidad en base a información otorgada por el programa en cuestión o por información levantada mediante encuestas a los beneficiarios”. (Ministerio de Hacienda mayo 2009:5)

Al mismo tiempo, los documentos metodológicos de la institución reconocen la existencia de un espacio donde los las técnicas cualitativas, y que de las 31 planas del “Anexo Metodología de Evaluación de Impacto” apenas media aborde el tema.

usuarios o beneficiarios tienen una mayor capacidad que el aparato institucional y técnico para evaluar la “calidad subjetiva”, entendida como la “percepción que tienen los usuarios respecto al bien o servicio recibido”. Esta calidad subjetiva es vista como distinta a la calidad técnica de los bienes y servicios.

En ese marco, la presente ponencia tiene como propósito analizar el vínculo entre las técnicas cualitativas y cuantitativas de investigación, declarado como tan necesario por DIPRES en lo que se refiere a la evaluación de los programas de carácter público.

Como punto de partida, la ponencia considera que los nodos articuladores entre las técnicas cualitativas y cuantitativas están dados por las necesidades existentes y por los recursos directos e indirectos para satisfacerlas con los que cuentan los usuarios/beneficiarios de los programas y políticas públicas.

## **Relación entre las técnicas cuantitativas y cualitativas**

### **1- Tipo de relaciones posibles**

La relación entre las técnicas y metodologías de análisis y recopilación de antecedentes de tipo cualitativo y cuantitativo puede ser:

- Colaborativa: Cada enfoque efectúa aportes en ámbitos que para el otro no son posibles, o bien resultan muy costosos de obtener.
- Sustituta: Una y otra metodología compiten por primar en sus resultados.

Cuando existen concordancias y coherencias en los resultados obtenidos al aplicar metodologías cuantitativas y cualitativas, la disputa respecto a cuál debe primar carece de sentido, pero cuando los resultados de ambas discrepan la relación se vuelve potencialmente conflictiva. No obstante, en este último caso, la diferencia puede ser tomada como una invitación a descubrir el origen de la misma y a explicar qué es lo que reflejan los diversos resultados conseguidos.

Las relaciones de colaboración entre ambos tipos de metodología son un ámbito a explorar y fomentar. Casos particulares de esta complementariedad son:

- Relación de encadenamiento: esto es que los resultados de una metodología constituyen un insumo para otra. Ejemplos: Uso de bases de datos y técnicas estadísticas para seleccionar a participantes de entrevistas en profundidad o grupos de discusión; resultados de metodologías cualitativas usados para generar cuestionarios para encuestas.
- Relación de complemento: los resultados de una y otra metodología son aplicables a distintos “públicos” o cubren aspectos diferentes.

El esquema anterior permite identificar las posibilidades de triangulación de los resultados de las técnicas de evaluación cuantitativa y cualitativa.

## 2- Metodologías y espacios para la colaboración

### a. Colaboración a nivel de conceptos y sentidos

La investigación y análisis cuantitativo trabaja con números. Éstos cumplen con las funciones de identificar (diferenciar), ordenar (determinar orden de prelación) y establecer distancia (medir).

La finalidad de identificar conceptos, personas o actividades mediante números es simplificar procedimientos y clarificar qué se está tratando, es decir, determinar con precisión cuáles son las variables o características relevantes para el estudio<sup>1</sup>. La simplificación de procedimientos proviene del hecho que posteriormente es posible agregar, contar y, al menos, obtener frecuencias. Por tanto, los números cumplen una función operativa, no de definición.

En consecuencia, los conceptos y sus sentidos provienen de otras fuentes, como son particularmente las de carácter cualitativo, o bien desde normas técnicas. Ello implica que en el procesamiento de datos (números) no puede olvidarse el sentido de los mismos. De ahí la importancia de conocer, por ejemplo, los atributos que usuarios/beneficiarios y gestores/ejecutores de política pública otorgan a determinados conceptos o servicios, así como la convergencia o divergencia existente entre los dos grupos de actores y los procedimientos posibles de aplicar para conseguir

1 Algunos ejemplos cotidianos de conceptos para los cuales hay un código asociado son: RUN o RUT (Código que permite identificar a cada persona); Categoría de Actividad Económica; número de cuenta corriente bancaria, número de ficha Cas, Nivel educacional.

el acercamiento de ambas posiciones. Ello muestra la relevancia de tener permanentemente a la vista que al tratar operativamente con números, estamos tratando con conceptos y su sentido.

Lo señalado tiene particular importancia en la elaboración de cuestionarios, tanto en la formulación de preguntas como en el establecimiento de categorías de respuestas.

b. Colaboración a nivel de técnicas de análisis

Las técnicas de análisis cuantitativo corresponden a aplicaciones del desarrollo de la estadística a nivel descriptivo y de inferencia respecto de algún otro campo o ámbito de conocimiento como economía, salud, educación, sociología, biología, urbanismo entre otros. En este sentido, es importante no confundir el instrumento con el método y el producto o resultado deseado. La estadística es el instrumento. El resultado esperado consiste en contar con criterios que permitan discernir sobre la efectividad, eficiencia e impacto de determinado programa.

La relación entre los "input"-productos y servicios entregados por el programa- y el objetivo no es un asunto estadístico, sino uno analítico. Es a partir de la observación directa o mediante fuentes secundarias de la "realidad", o bien a través del conocimiento previo provisto por distintas disciplinas que una hipótesis es planteada. En ese contexto, la estadística es un instrumento que permite desechar o aceptar dicha hipótesis. Específicamente, en términos de evaluación de impacto existen cuestiones por resolver: por ejemplo la relación funcional entre resultados y servicios, o los servicios complementarios al servicio/producto evaluado que inciden en los resultados.

El levantamiento de hipótesis alternativas requiere incorporar un punto de vista cualitativo, sobre todo en lo que respecta a la elaboración de hipótesis de comportamiento. A modo de ejemplo, evaluar programas orientados a la prevención del consumo de drogas requiere, entre otros insumos, de:

- Hipótesis respecto a los factores que inciden en el consumo y a factores protectores.
- Parámetros de calidad del servicio o productos entregados como factores protectores.
- Identificación del uso dado por los usuarios a los servicios y productos entregados como factores protectores.

Todos los factores señalados influyen en el resultado del programa, es decir en su eficiencia y en su eficacia.

Parcialmente, los temas ejemplificados son abordables desde la perspectiva cualitativa, como muestran las distintas técnicas que reseñamos más adelante.

c. Colaboración a nivel de desarrollo de técnicas

Las técnicas cuantitativas y cualitativas aplicadas a la evaluación encuentran aquí un espacio para sus respectivos desarrollos a través del trabajo mancomunado.

La cuantificación de antecedentes cualitativos requiere de metodologías de codificación y del desarrollo en escalas de medición y ampliación en el uso de las existentes (por ejemplo, Teoría de Respuesta al Ítem).

Un ejemplo de sistemas de codificación es el Código de Actividad Económica del SII, que en su construcción considera la posibilidad de contar con mayores o menores niveles de especificidad o generalidad según el grado de agregación deseado para la información. Así, por ejemplo, el Código de Actividad Económica "05XXXX" agrupa a las actividades relacionadas con pesca en general. Si a esto se agrega un tercer dígito (1), obteniendo el código "051XXX" se accede a aquellas actividades asociadas a "Explotación de criaderos de peces y productos del mar; servicios relacionados". La mayor especificidad se logra cuando el producto o servicio está definido con sus 6 dígitos. En ese caso, por ejemplo, el código "051020" significa reproducción y crianza de peces.

Por otra parte, dotar de contenido y sentido a los análisis cuantitativos implica abrirse a probar nuevos mecanismos de contraste de conceptos y a identificar los ámbitos de consenso y disenso en los significados atribuibles a los conceptos. En este sentido, la cuantificación puede apoyar los análisis cualitativos aportando nuevos mecanismos de prueba.

d. Colaboración a nivel de instrumentos

La generación de instrumentos para la recolección de información es un espacio para la colaboración entre las técnicas cuantitativas y cualitativas; así como en sus usos posteriores.

Por tanto, un primer espacio de colaboración entre las distintas corrientes metodológicas es el tipo de información que se

está tratando de recoger. En términos gruesos puede tratarse de un dato, una información, una opinión o un conocimiento. Un segundo espacio es buscar los instrumentos más pertinentes y los mecanismos de verificación. A modo de ejemplo, una encuesta de satisfacción de usuarios puede preguntar así: “¿cuantos días transcurrieron desde que Ud. solicitó el servicio hasta que lo recibió?” o bien puede indagar de este otro modo: “Califique con nota entre 1 a 4 el tiempo de espera entre el momento en que Ud. solicitó el servicio y el momento en que éste le fue entregado, donde 1 es excesivo y 4 es aceptable”.

Ambas preguntas pueden plantearse de manera conjunta y complementaria, o bien plantearse sólo la segunda pregunta. En ese caso, la respuesta puede ser contrastada con los registros de espera, por lo que la primera pregunta puede ser más bien irrelevante si se cuenta con éstos.

Lo importante es que la segunda pregunta apunta a calificar el tiempo transcurrido, es decir a entender el sentido que éste tiene para las personas y cómo ellas lo perciben. Plantear sólo la primera pregunta puede dar satisfacción a un gestor de política o a una autoridad, en el sentido de determinar que el tiempo de espera desde su perspectiva (o desde la perspectiva de la ley o de la norma) fue breve, pero de ese modo no se verá reflejado el sentir del usuario/beneficiario al respecto, lo que la hace insuficiente.

Sin duda existen diversas razones que incentivan buscar la excelencia en el diseño de los instrumentos orientados al levantamiento de opinión, información o datos, dentro de las cuales están las siguientes:

- Costo asociado a la toma de datos, información u opinión, que depende de la inversión de tiempo tanto del informante como de quien entrevista, a lo que se suman los costos de ubicación del informante y de transporte hasta el lugar de la entrevista.
- Carácter único e irrepetible del dato, información u opinión, ya que el “dato” que busca conocer el proceso de evaluación corresponde a una unidad de información existente en un momento específico del tiempo y respecto a un servicio puntual, en el marco de un conjunto de condiciones que si varían, eventualmente podrían modificar el dato en cuestión.



- Los datos son las piedras angulares sobre las cuales se realizan las evaluaciones. Por tanto, deficiencias o limitaciones en su origen tendrán efectos en las conclusiones.

Un ejemplo práctico de lo señalado son las pautas de entrevistas, el diseño de cuestionarios de encuestas y de las fichas de lectura y análisis de documentos. El proceso de diseño de los distintos instrumentos corresponde a un ámbito analítico, y donde la forma de llenarlos, poblarlos y analizarlos no necesariamente admite un único desarrollo. Así, una pregunta abierta en una encuesta puede ser analizada tanto desde una perspectiva cuantitativa como de otra cualitativa; y donde la generación de categorías es un tema cualitativo. En otra perspectiva, la lectura de documentos y sus síntesis, por ejemplo, puede analizarse de las siguientes maneras:

- Cuantitativamente: en términos de pasos para llegar a alcanzar un proceso completo, o tiempo necesario.
- Cualitativamente: en términos de complejidad de los conceptos o datos que transitan en el flujo de información del proceso, o reserva requerida de los mismos (en caso de fichas clínicas o antecedentes de diagnóstico, por ejemplo).

Lo señalado devuelve hacia un punto central, que es no perder de vista el sentido de la evaluación, que no es más ni menos que mejorar los programas públicos. Un resultado grueso apunta a saber si el programa –tal como está siendo aplicado y con las condiciones de entorno que existen- genera o no los resultados para los que se diseñó.

Pero, dada la magnitud de los recursos involucrados tanto en los programas como en sus evaluaciones, debiera esperarse de estas últimas –sobre todo cuando se trata de evaluaciones en profundidad– luces sobre las distintas causalidades que explican los resultados y recomendaciones para potenciales mejoras. La exigencia previa a este segundo tipo de análisis es el desarrollo de modelos analíticos que se apoyen tanto en metodologías cuantitativas como cualitativas. Que tengan como base los datos y los bits de información, pero que también recojan opiniones, percepciones y saberes tanto de las personas directamente afectadas, como de su entorno y también, en muchos casos, de expertos que no han participado directamente en la evaluación, pero que pueden contribuir de manera valiosa a la interpretación de los datos.

e. Colaboración a nivel de la focalización

Por último cabe mencionar que la colaboración entre lo cuantitativo y cualitativo también puede realizarse en el espacio de focalización de los programas y políticas públicas, donde la capacidad de “focalizarlos” depende crucialmente de las variables con que se cuente para analizar los antecedentes y los instrumentos disponibles para acceder a dichos antecedentes. Por tanto, a nivel de conceptualización aquí existen dos esfuerzos:

- Incrementar la capacidad de detectar “variables críticas”: Esto es la capacidad de identificar qué variables pueden influir en el éxito de una determinada política o programa.
- Mejorar la capacidad de acceso a “visualizar” y “registrar” estas variables críticas.

Por ejemplo, para focalizar usuarios de un programa de emprendimiento es fundamental detectar sus capacidades empresariales, y eso requiere métodos cualitativos.

**3- La incorporación de los actores usuarios/beneficiarios y gestores/ejecutores**

El uso de las técnicas cualitativas y cuantitativas es un espacio y un medio para el intercambio de información, antecedentes y, a partir de ello, para la construcción de opiniones y conocimiento así como para la decisión y la acción

Las preguntas que se siguen de lo dicho y que tienen relación con la aplicación de técnicas de evaluación cualitativa y cuantitativa son:

- ¿Cómo incorporar a los usuarios o beneficiarios -directos e indirectos- del programa?
- ¿Cómo incorporar a los gestores y ejecutores -directos e indirectos- del programa?

a. Relevancia de su incorporación

Dado que los programas públicos están destinados a satisfacer las necesidades de determinados usuarios/beneficiarios, con cierta cantidad de recursos, la definición de ambas variables -necesidades y recursos- debiera establecerse con el concurso de las personas a quienes los programas o servicios están destinados, lo

que entrega mayores posibilidades de generar los efectos deseados así como una mayor satisfacción objetiva y subjetiva.

Uno de los puntos centrales a resolver es encontrar la o las maneras más adecuadas para incorporar a los beneficiarios/usuarios en los procesos de diseño, ejecución y evaluación de los programas públicos.

Los usuarios conocen mejor que nadie sus propias necesidades y tienen la experiencia de haber desarrollado múltiples estrategias de resolución de problemas y carencias acordes con su realidad. Por ejemplo, tienen redes de apoyo, sistemas de adquisición y consecución de bienes y servicios y mano de obra calificada para desarrollar determinados trabajos, que pueden poner al servicio del programa público, de modo que sea posible generar sinergia entre los recursos que el Estado les ofrece y aquellos que les son propios. A la vez, tienen la capacidad para determinar si el diseño de un programa público ha logrado generar esa sinergia, o si, al revés, la ha entorpecido, restando o jibarizando los recursos propios de los beneficiarios/usuarios, en lugar de potenciarlos y consolidarlos. Naturalmente, esta perspectiva implica considerarlos no como meros receptores pasivos, sino que como actores con la capacidad para comprometerse con la mejora de su calidad de vida que es a lo que finalmente apuntan, de uno u otro modo, los programas públicos. Colateralmente, esta es una forma de poner en el centro o en el foco de la evaluación al usuario, más que el producto o servicio. Además, son los propios usuarios/beneficiarios quienes pueden dar antecedentes respecto a la efectiva recepción de los servicios.

Por otra parte, quienes conocen los posibles satisfactores de estas necesidades o quienes vislumbran las formas más adecuadas de coordinar recursos para generarlos son los gestores y ejecutores de los programas públicos. Ellos son quienes se involucran en las distintas etapas de desarrollo de estos programas y tienen información y opinión respecto a los mismos. Este conocimiento -dado por el trabajo en terreno y por la experiencia- también debiese ser incorporado de manera sistemática en los procesos de evaluación.

Una forma simplificada de evaluación y rediseño de los programas puede efectuarse sólo en base a fuentes secundarias y de carácter cuantitativo. Ello podría ser pertinente para obtener resultados gruesos y en aquellas situaciones en que existen claros indicios respecto a los resultados que genera el programa en

evaluación. A modo de ejemplo, Transantiago es un programa que no logra las coberturas esperadas y cuyos resultados son pobres, por lo que pareciera no requerir la inversión de grandes recursos en su evaluación. No obstante, puede desarrollarse un estudio de caso que combine metodologías cuantitativas y cualitativas, destinado a entregar antecedentes que detecten y expliquen los errores de diseño e implementación con el objeto de obtener un aprendizaje que puede evitar importantes costos futuros.

b. La elección del Instrumento y del nivel de reflexión permitido

Los instrumentos cualitativos permiten distintos niveles de reflexión por parte del actor/agente que participa. Por ejemplo:

- La encuesta, o el espacio limitado: este instrumento permite levantar la opinión de los usuarios/beneficiarios desde la perspectiva que es relevante para el gestor o evaluador. En este caso, el usuario/beneficiario y/o el gestor/ejecutor no tienen posibilidades de “salirse del libreto” o escaparse del marco de la encuesta.
- La reflexión en solitario o la entrevista: en ella el usuario/beneficiario o gestor/ejecutor expresa su opinión sin contrastarla con otros actores y responde exclusivamente sobre la base de la información que posee a nivel individual. Cualquier respuesta que él dé estará sustentada en su particular historia de vida y obedece a su reflexión e intereses. Por tanto, es relevante conocer cuáles son los niveles de información que maneja el usuario. Es decir, desde dónde opina y cuán amplia es su óptica.
- El grupo de discusión: en este caso, se contrastan posiciones y opiniones sin que necesariamente surjan consensos. Uno de los aspectos relevantes está constituido por los temas que generan niveles de interés. En este caso, los objetivos de la política pública son los temas considerados relevantes.
- Grandes grupos o la dialéctica: acá interesa que participen usuarios/beneficiarios, gestores y decisores, es decir los actores directos y el amplio espectro de stakeholders asociados a una política pública. Es fruto de la conversación y discusión entre ellos y de su propio proceso de decisión que surge la definición de los objetivos de la política pública.

Tener presentes estas diferencias permite identificar los reales grados de libertad que otorgamos en la evaluación a los actores del programa, y sobre cuáles aspectos la entidad evaluadora permite mayores niveles de intervención.

En este sentido, los análisis cualitativos tanto de entrevistas en profundidad, focus group o grupos de discusión y técnicas de manejo de grandes grupos permiten incorporar los antecedentes que los usuarios/ciudadanos y los gestores/ejecutores tienen respecto a los programas, sus criterios de evaluación, y, en último término, pueden posibilitar el acercamiento entre el aparataje técnico institucional y la ciudadanía.

#### **4- Ámbitos críticos: incorporación de usuarios/beneficiarios y gestores/ejecutores:**

Existen ámbitos en los cuales existe una mayor urgencia por profundizar en los análisis y la colaboración entre las metodologías cuantitativas y cualitativas.

##### **a. Definición del servicio**

Las demandas de los usuarios/beneficiarios tienen un nivel de especificación y precisión posible, lo que requiere comprender que las necesidades de la población tienen una forma particular de expresarse y de ser atendidas. A modo de ejemplo, cuando las personas hablan de una casa o vivienda pueden referirse a las distintas acepciones y aspectos que involucra este concepto, que puede traducirse en cuestiones específicas como: materialidad, metraje, dotación de servicios básicos, localización, entorno. Por lo tanto, tratar de satisfacer la necesidad de vivienda o casa implica satisfacer demandas muy específicas en cada uno de estos temas. Y es en este punto donde la evaluación juega un rol central, puesto que permite levantar o recoger cuáles son los aspectos más relevantes que la vivienda debe cumplir desde el punto de vista de los usuarios, aspectos que pueden no ser vistos –o ser vistos sólo parcialmente– por parte del gestor público. Por ejemplo, la noción de comunidad, barrio, cercanía o conectividad expedita con las fuentes laborales, servicios básicos y redes sociales, entre otros. En ese contexto, pueden obtenerse resultados muy distintos si la evaluación parte con información secundaria de fuentes que han sido elaboradas para

otros propósitos, como el Censo o la Ficha de Protección Social, que si se desarrolla un instrumento ad hoc para esos fines.

Este tema es crucial, dado que determina el diseño del programa y su gestión así como los recursos que le serán asignados y la forma en que el programa será evaluado en el futuro. Por tanto, incorporar en la definición de los objetivos a los usuarios contribuye a dinamizar el diseño de los programas y a aumentar los estándares de exigencia al aparato público y a los privados que prestan los servicios.

Por su parte, los gestores/ejecutores tendrán presentes las dificultades y restricciones -institucionales, de mercado, sociales- para desarrollar las distintas mejoras o modificaciones a los programas. También pueden informar respecto a los acuerdos requeridos en términos prácticos para el desarrollo de los programas, como son la anuencia y participación activa de los Municipios y otras entidades públicas, organizaciones sociales, ONG valoradas por el entorno, por ejemplo.

Así, la definición de un servicio o programa desde un escritorio y basado sólo con fuentes secundarias -si bien es una caricatura extrema- excluye una gran cantidad y variedad de información relevante y valiosa para tomar decisiones acertadas y desarrollar evaluaciones certeras.

Por tanto, en este ámbito es recomendable involucrar -con las menores restricciones posibles- a la mayor variedad de actores. A partir de ello es factible precisar el servicio o beneficio entregado por el programa y establecer parámetros de calidad.

b. Comunicación: dar a conocer derechos y deberes

Un aspecto poco considerado en la evaluación se refiere a la comunicación de los programas y políticas públicas. Éstos se dirigen a usuarios/beneficiarios finales, y su entrega es mediada por instituciones públicas y privadas. Algunos ejemplos son la Educación, financiada por el gobierno central y provista por municipios o entidades privadas; los programas de CORFO, mediados por distintas entidades consultoras; el sistema de previsión social, llevado a cabo por las AFP; instituciones de Salud y Seguros de accidentes laborales entre otros.

La multiplicidad de actores/agentes que intervienen en la ejecución de una política o programa público busca, entre otras finalidades, proveer de competencia a los mercados, dar opciones

de elección a los usuarios y externalizar servicios que pudiesen ser provistos por el Estado. El buen funcionamiento de esta concepción o sistema de ejecución de política pública requiere de ciudadanos informados –conscientes de sus deberes y derechos, y con capacidad para ejercerlos– y de un Estado con capacidad de coerción y de convocatoria.

Por tanto, los resultados de una política pública dependen crucialmente de la información que es entregada, de cómo ésta es entendida, a quiénes es entregada y de la existencia de mecanismos simples y efectivos de control y reclamo.

c. Desagregar resultados: general y particular

Los resultados de las evaluaciones –particularmente en el caso de aquellas de impacto– emiten en general juicios globales respecto a las políticas y programas públicos.

Un aspecto que en la actualidad restringe la posibilidad de efectuar este tipo de análisis, es la dificultad efectiva para acceder a bases de datos nominadas –y que al mismo tiempo protejan la identidad de los causantes de datos– y la falta de diálogo fluido entre los distintos ámbitos de conocimiento que intervienen en la elaboración, gestión, diseño y evaluación de programas públicos.

La fluidez del dialogo está limitada, entre otros factores, por diferencias de lenguajes, objetivos y generación de confianzas. En este sentido, un aporte de las técnicas cualitativas es lograr poner en común hipótesis alternativas de evaluación de resultados.

## 5- **Urgencia de innovar en las evaluaciones**

Las políticas y programas públicos<sup>1</sup> constituyen los instrumentos que otorgan legitimidad a la acción del Estado y sus

---

1 La diferencia entre Políticas y Programa está dada por la decisión que la origina. Las políticas públicas son producto de una Ley, debiendo existir por tanto una reforma legal para su eliminación o modificación sustancial. En cambio, un Programa es creado mediante la asignación de recursos por parte de las instituciones del Estado. Las instituciones presentan distintos grados de holgura para generar estos programas, estando algunas más constreñidas que otras al presupuesto público y a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. En este sentido, los grados de libertad de los cuales disponen Ministerios y Municipalidades, por ejemplo, difieren en su naturaleza y amplitud.

instituciones. En la medida que los programas y las políticas públicas respondan a las “necesidades” o “expectativas” de los ciudadanos, gozarán de su aprobación.

La ciudadanía<sup>1</sup> origina exigencias de distinto tipo a los programas y las políticas públicas, que clasificamos en<sup>2</sup>:

- Calidad: que los productos y servicios entregados correspondan a lo prometido o esperado.
- Correspondencia en la entrega: que los productos y servicios sean entregados a la población pertinente o para la cual están destinados
- Transparencia (Información y control):
- A los ciudadanos que aportan los recursos para el funcionamiento de estos programas a través de sus aportes (impuestos) sin ser beneficiarios o usuarios directos de los mismos y que, por lo tanto, sienten el derecho a conocer respecto al uso de éstos.
- A los ciudadanos que a través de su (in)acción<sup>3</sup> otorgan sustento a los programas y políticas públicas, y por tanto en términos generales las legitiman.
- A los ciudadanos usuarios/beneficiarios a quienes debiese llegar el servicio/bien.

Por su parte, la gestión pública tiene como criterios de evaluación de los programas y políticas públicas su efectividad y eficiencia. Por su parte, la condición de “transparencia” está más bien vinculada a los mecanismos de control de tipo administrativo, como es la Contraloría General de la República- o de carácter político/

---

1 El concepto de ciudadanía es aplicado aquí en un sentido amplio, no limitado a quién participa en los procesos de votación popular.

2 Si bien las exigencias están planteadas como desde la ciudadanía, ello no omite la función que pueden cumplir como instancias intermediadoras y aglutinadoras los Partidos Políticos, Organizaciones Sociales y organizaciones en general.

3 Otorgar apoyo o sustento a un determinado Programa o Política Pública puede ser tanto a través de acciones específicas de apoyo como mediante la ausencia de acciones (“mayoría silenciosa”). En general, la inexistencia de acciones que desaprueban una política o programa público es entendida como apoyo hacia el mismo y, en el límite, como indiferencia. La lectura de la desaprobación exige de manifestaciones específicas ya sea a través de la “salida” o “voz”.



ciudadano, como el Consejo para la Transparencia. Pero, en rigor, se refiere no sólo a temas de carácter administrativo y/o normativo sino que también a la información disponible de manera clara y accesible para el usuario. Porque, eventualmente pueden cumplirse todas las reglas, pero si el usuario no tiene la capacidad para comprender la información porque no maneja los códigos en los que es entregada, o si no puede encontrarla de manera expedita, la opacidad sigue imperando.

En este contexto, la evaluación de las políticas y programas públicos puede constituirse en puente o nexo entre las exigencias ciudadanas y las exigencias institucionales.

En la actualidad, la metodología para medir o valorar los resultados de una determinada intervención está centrada en los aspectos cuantitativos, mediante la utilización de una metodología de análisis de datos de tipo estadístico. Ello permite una primera aproximación evaluativa en el sentido de que permite conocer si el programa genera o no los resultados deseados o esperados. Sin embargo, dicha metodología no informará sobre las causas que han influido ni dará indicios sobre los caminos más adecuados para mejorar los resultados. Para lograr este último objetivo es necesario desarrollar un proceso que integre las distintas metodologías e instrumentos disponibles para la evaluación, y debe considerar un trabajo a nivel de meta datos. Un aporte para este tipo de análisis puede provenir de la opinión e información que tengan usuarios, ejecutores, expertos y otros participantes de los programas.

## **Evaluaciones en el marco de sistema DIPRES**

La evaluación analizada a continuación en el marco del sistema DIPRES corresponde a "Programas de Perfeccionamiento Docente". Un aspecto positivo es que la institución mantiene disponibles los resultados de las evaluaciones en su sitio web, tanto en formato de resumen ejecutivo como de informes finales y respuestas de las instituciones evaluadas<sup>1</sup>, lo que facilitó el desarrollo de este trabajo.

---

1 La dirección electrónica que permite acceder al conjunto de evaluaciones es: [http://www.dipres.cl/574/propertyvalue-15504.php?rnd=0.5507&\\_q=offset%3D0%26limit%3D600%26cid%3D10%26pvid%3Dselforchild%3A3072%26pvid1%3Dselforchild%3A3072%26pvid2%3D3072](http://www.dipres.cl/574/propertyvalue-15504.php?rnd=0.5507&_q=offset%3D0%26limit%3D600%26cid%3D10%26pvid%3Dselforchild%3A3072%26pvid1%3Dselforchild%3A3072%26pvid2%3D3072)

La documentación pública disponible de Evaluación de Impacto “Programas de Perfeccionamiento Docente, del Ministerio de Educación - Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP)” consta de cuatro documentos:

- Minuta ejecutiva elaborado por DIPRES, con 16 páginas de extensión.
- Informe Final: elaborado por la entidad consultora, con 683 páginas de extensión.
- Anexos: correspondientes a pautas de entrevistas, y grupos focales (13 páginas); uso de recursos financieros; cuestionarios y resultados por pregunta de encuesta sobre satisfacción de usuarios y un anexo metodológico. El anexo metodológico explica 256 páginas del total que tienen los anexos y trata de cuestiones estadísticas e inferencia estadística.
- Oficio de Subsecretaría de Educación con comentarios al Informe Final, de 7 páginas de extensión<sup>1</sup>.

#### 1- **Colaboración a nivel de conceptos y sentidos**

La evaluación en profundidad en comento consideró 11 programas. Éstos tenían en común la entidad encargada de su diseño y gestión, población beneficiaria y el período de aplicación. El cuadro 1 presenta una síntesis de los aspectos considerados. Dado que las evaluaciones se aplicaron a componentes de los programas, distintos componentes de un mismo programa fueron sometidos a distintos tipos de evaluaciones.

---

1 Este oficio de respuesta está fechado el 30 de junio de 2010 y firmado por el actual Subsecretario de Educación

<b>Cuadro 1</b> <b>Síntesis de aspectos considerados en la evaluación en profundidad</b>	
Título de evaluación	"Evaluación en Profundidad de los Programas de Perfeccionamiento Continuo para Profesionales de la Educación del MINEDUC"
Población usuaria directa de programas	Docentes de establecimientos municipales y particulares subvencionados
Programas considerados	Pasantías nacionales
	Perfeccionamiento en áreas prioritarias de la enseñanza básica y media
	Formación continua para profesionales de la educación
	Plan de matemáticas
	Becas de especialización en los subsectores de matemáticas y comprensión de la naturaleza (hoy postítulo de mención)
	Planes de superación profesional
	Programa de perfeccionamiento en el exterior
	Programa de liderazgo educativo
	Programa de aseguramiento de los aprendizajes básicos
	Redes pedagógicas locales
	Perfeccionamiento de docentes de la enseñanza media técnico profesional
Evaluación considerada	Diseño del Programa
	Gestión del Programa
	Resultados a nivel de Producto
	Resultados Intermedios
	Resultados Finales

Un aspecto en el que la evaluación se habría visto enriquecida al utilizar técnicas cuantitativas y cualitativas enlazadas metodológicamente es en poder vincular las distintas evaluaciones consideradas. En este sentido, las evaluaciones orientadas a "Resultados" y "Gestión" comprenden aspectos cuantitativos. En los aspectos relacionados con "diseño" existe un análisis de carácter analítico.

Para generar hipótesis que relacionen los indicadores de resultado con aspectos de diseño del programa o su gestión es preciso integrar conocimiento proveniente tanto de estudios previos, como aquel que pueden entregar los propios involucrados. Ello permitiría vislumbrar los mecanismos mediante los cuales el programa "Formación continua para profesionales de la educación", por ejemplo, lograría impactar positivamente en el rendimiento

docente, el aprendizaje de los estudiantes, así como estimar el tiempo requerido, y la manera y razones por las que distintos tipos de poblaciones beneficiarias obtienen distintos resultados. Ello queda graficado en el informe de los consultores respecto a que “las deficiencias existentes en materia de política de perfeccionamiento continuo de docentes, ha creado condiciones que favorecen la generación de programas sin objetivos de mediano y largo plazo (...) una oferta de programas y componentes desarticulada, en la que no se aprecia cómo la suma y secuencia de estas acciones contribuye efectivamente al perfeccionamiento de los docentes en servicio en los ámbitos disciplinario, pedagógico y de gestión”.

De ahí que sea el cuestionamiento al indicador de resultado final utilizado en la evaluación de impacto. Este indicador correspondió a la diferencia en puntajes SIMCE entre alumnos con y sin profesores que asistieron a cursos de perfeccionamiento de los programas evaluados<sup>1</sup>. Desarrollar estos cálculos es un proceso arduo y laborioso, que demanda tecnología (software específico), acopio de información (bases de datos de profesores, alumnos), capital humano (capacidad de procesar y analizar resultados), y donde todas estas tareas aparecen vinculadas al ámbito cuantitativo.

Sin embargo, el trabajo y los recursos involucrados en la evaluación de impacto de los programas es puesto en cuestión por los argumentos contenidos en la respuesta dada por el CPEIP al informe, en cuanto a que “los resultados del SIMCE son una consecuencia de la interacción de múltiples variables que concurren en complejas combinaciones. En consecuencia es difícil definir qué fracción del total (como varianza explicada) fue atribuible a factores exógenos y endógenos a la escuela, como también aislar aquellas variables susceptibles de incidir con algún peso en los resultados SIMCE pero que no pueden ser modificadas por la escuela”. (Subsecretario de Educación Junio 2010:2)

Dicha respuesta cuestiona el indicador de impacto utilizado en la metodología de evaluación de resultados. Dicho cuestionamiento es un disenso importante y corresponde a una cuestión analítica y cualitativa. En este sentido, nos parece

---

1 El proceso de cálculo de estas diferencias y validez y significancia estadística de estas diferencias está explicado en el anexo metodológico reseñado, que da cuenta de la transparencia y rigurosidad con la cual la entidad evaluadora desarrolló el proceso.

importante que las metodologías de evaluación tengan grados de consenso mínimo, particularmente respecto al o los indicadores que se utilizarán para evaluar los impactos, y en general los resultados. En este punto, las metodologías denominadas cualitativas pueden generar aportes.

Ello implica genera una base común analítica respecto a los resultados posibles de alcanzar mediante un programa y su temporalidad. Quizás ello implica un esfuerzo adicional en materia de evaluación ex ante, particularmente en la etapa de diseño.

## **2- Colaboración en instrumentos de levantamiento de información primaria y su análisis**

La evaluación en comento recolectó antecedentes mediante la aplicación de entrevistas, encuestas y un grupo focal.

Las entrevistas fueron estructuradas para recolectar antecedentes de funcionamiento y gestión de programas y obviaron el levantamiento de opinión, propuestas o juicios críticos. Considerando la ausencia de un modelo analítico para vincular resultados con el diseño de los programas, habría sido útil recoger antecedentes y opiniones que permitiesen validar o encontrar este tipo de relaciones. Las entrevistas tampoco permitieron indagar respecto a propuestas de mejoras al programa, y que alternativamente constituyen explicaciones posibles a la falta de resultados.

Las entrevistas se concentraron en los encargados de los programas evaluados y en representantes institucionales del nivel central (Mineduc, Dipres). Sólo dos de las 36 entrevistas se aplicaron a proveedores de los servicios de capacitación (universidades). Ello implica que existe un sesgo en la información recolectada respecto a la perspectiva desde la cual fueron contestadas las preguntas. Desde una óptica netamente funcional, ello puede ser una variable crítica por cuanto restringe y sesga los niveles de información incorporados al análisis. En este sentido, haber indagado en otros actores del sistema -como potenciales oferentes de servicios o potenciales beneficiarios sin acceso al programa- respecto a la formulación de oferta de cursos podría haber sido relevante, especialmente si consideramos que:

- Uno de los resultados de la encuesta<sup>1</sup> es que: existe<sup>2</sup> “salida” del sistema de formación/capacitación entregado por CPEIP -hay docentes que asisten a cursos con financiamiento propio- y donde la oferta de cursos que cuenta con demanda se orienta a actualización de currículum, didáctica y metodología de evaluación (Cartes y Lebert Abril 2010: 74).
- El cuestionamiento a la gestión efectuado por la evaluación donde “no se cumplen las metas anuales de producción establecidas, ya sea porque la demanda efectiva es menor que la esperada, no hay proponentes o la calidad de las propuestas es insuficiente para los parámetros establecidos por el programa” (Cartes y Lebert Abril 2010: 85).
- Aparente incompatibilidad entre el resultado analítico de la consultora en cuanto la capacidad de difusión de programas en niveles regionales<sup>3</sup> y evaluación positiva efectuada por usuarios/beneficiarios de programas respecto a gestión de información y el proceso de postulación<sup>4</sup>.

La propuesta anterior habría permitido robustecer algunas conclusiones y al mismo tiempo plantear potenciales mejoras al mecanismo de diseño de los programas, desde la perspectiva de su pertinencia.

Los temas abarcados por la pauta para el grupo focal fueron

1 Cabe destacar que esta información es levantada a partir de las respuestas entregadas en una de las cuatro preguntas abiertas contenidas en el cuestionario de la encuesta aplicada a usuarios.

2 Utilizado en el sentido que Albert Hirschmann entregó al término.

3 “No obstante, se observa que hay labores asignadas a los niveles regionales o provinciales (por ejemplo, la difusión de los programas) que se agregan a las labores habituales de estas unidades, por lo que muchas veces, dada la escasez de recursos humanos de esas unidades, su realización depende de las prioridades y disponibilidad de la SEREMI o DEPROV, lo cual podría comprometer los resultados a nivel de eficacia del programa, tanto en el cumplimiento de las actividades programadas en el CPEIP como en los tiempos programados” (Cartes y Lebert Abril 2010:61).

4 Un primer aspecto está relacionado con la gestión de la información y el proceso de postulación que llevan a cabo los programas. Al respecto se observa que existe una percepción positiva sobre el quehacer de los programas del CPEIP en esta materia. Como se observa en el Gráfico N° 1, la mayoría de los programas obtiene una nota mayor que 6 (en una escala de 1 a 7), destacando el de Perfeccionamiento en el Exterior con una nota promedio de 6,6, mientras que los programas Liderazgo Educativo y Redes Pedagógicas Locales son los peor evaluados, con una nota promedio de 5,7 en ambos casos” (Cartes y Lebert Abril 2010: 59)

las motivaciones de asistencia a cursos, perfil de participantes, aspectos positivos y críticos del programa, calificación de resultados y cambios a CPEIP. Este instrumento habría permitido abrir los espacios de discusión metodológica, pero no es claro cómo estos fueron recogidos en la elaboración de otros instrumentos (encuestas), análisis o conclusiones.

El cuestionario aplicado a usuarios/beneficiarios de los programas incluyó los ejes temáticos identificación del encuestado, caracterización del programa en el cual participó, gestión de postulación e información, satisfacción de usuarios, pertinencia del programa, evaluación global, externalidades y otros perfeccionamientos. Las preguntas fueron cerradas o con escala de notas. Sus respuestas son consideradas como un resultado adicional, y no vinculado a los resultados obtenidos en aspectos relacionados, por ejemplo, con la gestión del programa.

A modo de ejemplo: Uno de los resultados en materia de gestión son cambios en los costos por hora de capacitación pagados en el tiempo por programa: Ello podría vincularse con percepción de calidad por parte de usuarios o de pertinencia del programa.

## Conclusiones

Los análisis y evaluaciones de programas deben estar dotados de ciertos niveles mínimos de validez, la que proviene de la autoridad académica y del reconocimiento por parte de los propios involucrados respecto a que los indicadores de resultados reflejan la realidad compleja.

Desde esta perspectiva, parece relevante la existencia de acuerdos mínimos respecto a los indicadores de resultados y su generación. La valoración existente hoy respecto a indicadores cuantitativos sustentados en técnicas estadísticas es un camino perfectible, en la medida que logramos generar consensos respecto a indicadores, y la relación entre éstos y los programas. En esta línea, destinar tiempo y recursos a investigar respecto a indicadores de resultados alternativos es un aporte concreto que se puede esperar de las técnicas cualitativas.

Por otra parte, la incorporación de usuarios y proveedores potenciales y efectivos de servicios en las primeras etapas de las evaluaciones, con la finalidad de abrir la discusión a nuevas hipótesis

que permitan determinar mecanismos para introducir mejoras en los mecanismos de funcionamiento de los programas o en la generación de resultados aparece como una necesidad.

Quizás la preocupación por la rigurosidad numérica no ha permitido un desarrollo equilibrado respecto a la incorporación de aspectos cualitativos. Ello también es una señal para las entidades ejecutoras de los procesos de evaluación, las que dentro de un tiempo y contando con un presupuesto acotado deben dar respuestas principalmente cuantitativas.

## Referencias

**Cartes y Le Bert Limitada.** 2010. "Informe final. Evaluación en profundidad de los programas de perfeccionamiento docente para profesionales de la educación. Ministerio de Educación ([http://www.dipres.cl/574/articles-62360\\_doc.pdf.pdf](http://www.dipres.cl/574/articles-62360_doc.pdf.pdf)). Consultado Octubre 2011

**Cartes y Le Bert Limitada.** 2010. "ANEXOS. Informe final. Evaluación en profundidad de los programas de perfeccionamiento docente para profesionales de la educación. Ministerio de Educación. Disponible en: ([http://www.dipres.cl/574/articles-63354\\_doc.pdf.pdf](http://www.dipres.cl/574/articles-63354_doc.pdf.pdf)) . Consultado Octubre 2011

**Dirección de presupuestos.** 2010. "minuta Ejecutiva. Evaluación de impacto. Programas de perfeccionamiento docente para profesionales de la educación. Ministerio de Educación. Disponible en: ([http://www.dipres.cl/574/articles-62359\\_doc.pdf.pdf](http://www.dipres.cl/574/articles-62359_doc.pdf.pdf)). Consultado Octubre 2011

**Subsecretario de Educación.** 2010. Oficio 000992. Remite comentarios al Informe Final sobre Evaluación de Impacto a los Programas de Perfeccionamiento Docente". Disponible en: ([http://www.dipres.cl/574/articles-62361\\_doc.pdf.pdf](http://www.dipres.cl/574/articles-62361_doc.pdf.pdf)). Consultado Octubre 2011

**Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, División de Control y Gestión.** 2009. "Metodología para la ela-

boración de matriz de marco lógico". Disponible en: ([http://www.dipres.cl/572/articles-37369\\_doc.pdf.pdf](http://www.dipres.cl/572/articles-37369_doc.pdf.pdf)) . Consultado Octubre 2011

**Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos.** Mayo 2009. "Anexo metodología de evaluación de impacto". Disponible en: ([http://www.dipres.cl/572/articles-22557\\_doc.pdf.pdf](http://www.dipres.cl/572/articles-22557_doc.pdf.pdf)). Consultado Octubre 2011

**Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, División de Control y Gestión.** 2009. "Notas técnicas". Disponible en: ([http://www.dipres.cl/572/articles-22557\\_doc.pdf.pdf](http://www.dipres.cl/572/articles-22557_doc.pdf.pdf)). Consultado Octubre 2011

**Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos.** "Evaluación de Programas e instituciones". 2011. Disponible en: (<http://www.dipres.cl/572/propertyvalue-15697.html>). Consultado Octubre 2011

**Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos.** "Resultado de Búsqueda de Evaluaciones". 2011. Disponible en: <http://www.dipres.cl/574/propertyvalue-15504.php?rnd=0.5507&q=offset%3D0%26limit%3D600%26cid%3D10%26pvid%3Dselforchild%3A3072%26pvid1%3Dselforchild%3A3072%26pvid2%3D3072> . Consultado Octubre 2011